

Institutionel kontrol med arbejdsmarkedsforvaltningen

– jobcentrenes tilblivelse

Peter Munk Christiansen & Michael Baggesen Klitgaard

I april 2004 fremlægger regeringen sit samlede bud på strukturreformen, herunder et forslag om at samle arbejdsmarkedsforvaltningen i kommunale jobcentre under kommunalbestyrelserne. Forslaget om en såkaldt enstrenget arbejdsmarkedsforvaltning bliver imidlertid langt fra realiseret. Med strukturreformen bliver der etableret kommunalt baserede jobcentre, men inden for disse er myndighedsansvaret for forskellige grupper af ledige og typer af forvaltningsopgaver fortsat delt mellem stat, kommuner og interesseorganisationer. Formålet med denne artikel er at forklare årsagen til variationen mellem regeringens forslag og den realiserede reform. Vores argument er, at variationen skyldes arbejdsmarkedsområdets interessepolitiske konfiguration med stærke politiske aktører med såvel incitamenten til som mulighed for at opnå indflydelse på den politiske beslutningsproces. Afgivelsen mellem udspil og faktisk reform er således et udslag af, at stærke aktører først og fremmest er optaget af at beskytte eller udvide institutionelle kontrolpositioner.

Da den relativt nye VK-regering i 2002 indleder et arbejdsmarkedspolitisk reformarbejde, sender den et kraftigt signal om intentionerne for områdets forvaltningsstruktur. I et oplæg til reformarbejdet skriver regeringen, at endemålet er et enstrenget arbejdsmarkedssystem (Regeringen 2002, 9). Efter mange års debat skal opdelingen mellem forsikrede og ikke-forsikrede ledige i to separate arbejdsmarkedssystemer, henholdsvis den statslige arbejdsformidling (AF) og det kommunale, endelig samles (jf. Damgaard 2003). Et konkret forslag kommer dog ikke, før regeringen i slutningen af april 2004 fremlægger sit forslag til strukturreformen. Til gengæld er der ingen slinger i valsen; AF systemet skal nedlægges, og arbejdsmarkedsforvaltningen samles i kom-

munale jobcentre i de nye storkommuner, for hvem kommunalbestyrelserne er politisk ansvarlige (Regeringen 2004).

Forliget om strukturreformen fører faktisk til etableringen af kommunalt baserede jobcentre, men fordelingen af myndighedsansvaret på området bliver langt fra så klart og entydigt, som regeringen foreslår i sit udspil. Ifølge forliget fra juni 2004 skal staten styre og overvåge beskæftigelsesindsatsen i de kommunalt baserede jobcentre, men arbejdsmarkedets parter skal også have indflydelse. De selvstændige A-kasser, som ikke er en del af jobcentret, skal fortsat udbetale dagpenge og rådighedsvurdere de forsikrede ledige, for hvem staten beholder myndighedsansvaret. Kommunerne skal til gengæld tage sig af resten. Endelig skal den kommu-

nale del af jobcentret organiseres som en selvstændig forvaltningsenhed under kommunalbestyrelserne, mens staten beholder ansvaret for den statslige del af jobcentret (Regeringen & Dansk Folkeparti 2004, 39 ff.). Regeringens oprindelige udspil realiseres derfor kun i en række pilotcentre, hvor den fuldt ud kommunaliserede arbejdsmarkedspolitik kan afprøves i praksis. De ønsker om forenkling af den offentlige forvaltning, som strukturreformen til dels er udtryk for, er imidlertid kun meget dårligt realiseret inden for arbejdsmarkedsförvaltningen. Snarere er denne del af den offentlige forvaltning blevet mere kompliceret end før reformen.

I denne artikel undersøger vi, hvorfor regeringens klart formulerede reformpræferencer fra april 2004 modificeres i løbet af den beslutningsproces, som indledes med strukturreformsprocessen og afsluttes med forliget mellem VK-regeringen og Dansk Folkeparti i juni 2004. Artiklens formål er således qua en analyse af det politiske spil om strukturreformens arbejdsmarkedsdel at undersøge, hvorfor det kun i begrænset omfang lykkes at skabe den enstrengede arbejdsmarkedsförvaltning, der har været på den politiske dagsorden utallige gange før. Dermed analyseres også det politiske spil om jobcentrenes tilblivelse, hvilket vil sige spillet om det institutionelle brohoved, der med pilotcentrene er skabt mod en senere endelig kommunalisering af den arbejdsmarkedspolitiske förvaltning. Teoretisk baseres artiklen på et rationelt institutionelt perspektiv, hvor analysefokus placeres på strategiske og intentionelle aktørers adfærd i beslutningsprocessen.

Partipolitik, interessegrupper og reformer i arbejdsmarkedsförvaltningen

Uanset om reformaktiviteter på arbejdsmarkedet retter sig mod arbejdsmarkedspolitik-

kens indhold eller förvaltningsstruktur, er der grund til at forvente, at aktiviteterne udløser konflikt og uenighed mellem de involverede aktører, hvilket primært vil sige regeringen, Folketingets partier og interesseorganisationerne på arbejdsmarkedet. En sådan forventning er ikke alene baseret på historiske erfaringer (jf. Nørgaard 1997; 1999), men kan ligeledes begrundes teoretisk. I det følgende præsenterer vi nogle teoretiske begrundelser bag forventningen. Udgangspunkt er, at når politiske aktører engageres i politiske beslutningsprocesser, hvor der skal træffes institutionelle valg om den offentlige sektors strukturer og design, forsøger aktørerne at påvirke disse valg i overensstemmelse med deres egne interesser. Under sådanne processer kan aktørerne forventes at tage forskellige politiske hensyn. Et er, at strukturerne for de politiske partier gerne skal kunne anvendes som et instrument i kampen om vælgerne og i hvert fald ikke hæmme partiernes muligheder i denne kamp (Downs 1957; Strøm & Müller 1999). Et andet at strukturerne også skal være velegnede i partiernes bestræbelse på at realisere deres policy-præferencer (De Swaan 1973; Strøm & Müller 1999). Et tredje og mere langsigtet hensyn er, at strukturerne for de involverede aktører også skal fungere som institutionelle goder, dvs. levere positioner hvorfra politikken på området kan påvirkes i det lange løb (Moe 1989; 1990; Nørgaard 1997; Christiansen et al. 2004, 27).

Reformer i f.eks. arbejdsmarkedsmarkedsförvaltningen indeholder derfor potentiale for konflikt mellem såvel de politiske partier som med interesseorganisationerne. I konsensusdemokratiske politiske systemer præget af stærk korporatisme på visse sektorområder, som f.eks. arbejdsmarkedsområdet, vil en regering sandsynligvis komme under pres for at modificere sine reformpræferencer, hvis den vil skabe en bred koalition bag lovgivningen. Og det vil den som

regel være interesseret i, fordi det fremtids-sikrer de løsninger, der opnås enighed omkring (Moe 1989; Klemmensen 2005). Som vi illustrerer i figur 1, og i øvrigt begrundet teoretisk efterfølgende, må arbejdsmarkedsområdet forventes at være et område, hvor presset på en regering for at ændre et oprindeligt forslag er stærkt, såfremt det er i modstrid med andre partiers og interesseorganisationernes præferencer. Arbejdsmarkedsområdet er et paradeeksempel på interessegruppetpolitik (jf. Wilson 1980), idet både gevinster og omkostninger ved arbejdsmarkedspolitiske beslutninger typisk koncentrerer på arbejdsgivere, arbejdstagere, på begge parter eller efter parternes fælles bestræbelser på statskassen. Parterne på arbejdsmarkedet har derfor stærke tilskyndelser til at organisere sig og øve indflydelse på beslutningerne. Og selvom organisationerne på arbejdsmarkedet ofte har modstående interesser i spørgsmål om substantielle goder, vil de ofte have fælles interesser, når spørgsmålet vedrører institutionelle goder, dvs. spørgsmålet om hvem der formelt skal tildeles positioner i den politiske og administrative beslutningsproces på området (Christiansen et al. 2004).

Det er altså ikke alene spørgsmålet om eksempelvis dagpengenes størrelse eller aktiveringspolitikens volumen, der kan for-

anledige partipolitiske konflikter på arbejdsmarkedsområdet – det kan også spørgsmålet om arbejdsmarkedspolitikens forvaltning (jf. Nørgaard 1999). Som nævnt herover kan konflikten for det første skyldes, at partierne varetager stemmemæssige interesser. Overfor vælgerne profilerer partierne sig nemlig på bestemte mærkesager, som de håber at kunne drage fordel af ved valgene (Petrocik 1996). Formodningen vil være, at et parti, som har et ‘issue-ejerskab’ til et bestemt policy-område, vil foretrække en centraliseret løsning. Ved en centraliseret løsning har partiet bedre mulighed for at ‘credit-claim’, dvs. tage æren for politiske initiativer, som vælgerkorpset bedømmer positivt. Andre partier, som ikke har det pågældende område som mærkesag, kan omvendt være interesserede i en forvaltningsstruktur, som i højere grad sikrer dem mod kritik og dårlige sager på et område, hvor vælgerne typisk har et dårligt indtryk af de pågældende partiers kompetencer, dvs. en forvaltningsstruktur som giver partierne mulighed for ‘blame-avoidance’ (jf. Weaver 1986, 372; Pierson 1996, 145f).

En anden årsag til konflikt mellem partierne kan være, at de har forskellige policy-præferencer, som de mener fremmes bedre gennem nogle forvaltningsstrukturer end andre. Vi ved f.eks., at de svenske so-

Figur 1. Konfliktpotentiale i arbejdsmarkedsforvaltningen

Potentiale for konflikt mellem partierne			
		Stærkt	Svagt
Potentiale for konflikt med interesseorganisationer	Stærkt	Arbejdsmarkedsforvaltningen	Landbrugspolitik (i nyere tid)
	Svagt	Forsvarspolitik	Skatteforvaltningen

cialdemokraters gunstige betingelser for at implementere et omfattende program for aktiv arbejdsmarkedspolitik, var betinget af konstruktionen af et stærkt centralt forvaltningsapparat med gode muligheder for at gribe ind og regulere på landsbasis (Rothstein 1996). Andre policy-strategier synes omvendt bedre at lade sig realisere, hvis en væsentlig del af implementeringen foregår decentralt. Dette kunne være strategier for at kunne styre og begrænse omkostningsudviklingen på sundhedsområdet eller en miljøpolitisk strategi, som udover et øje for miljøet også har et godt øje for erhvervspolitiske interesser (jf. Blom-Hansen & Pallesen 2001; Green-Pedersen & Klitgaard 2008).

En tredje årsag til konflikt kan være, at de politiske partier fungerer som agenter for interesseorganisationerne. Organisationerne kan være agenter for regering eller opposition, når de sidstnævnte anvender organisationsinddragelse i formulering eller implementering af politik som et led i realiseringen af partipolitiske interesser (jf. Christiansen & Nørgaard 2006). Men partierne kan også være agenter for organisationerne, når organisationerne anvender deres forbindelser til partierne til at påvirke beslutninger, der påvirker organisationernes interesser.

Fælles for disse tre forklaringer er, at de alle – som vi skal se – peger på, at Socialdemokraterne alt andet lige må formodes at have stærkere præferencer for en statslig arbejdsmarkedsforvaltning end de borgerlige partier, og at arbejdsmarkedsforvaltningen derfor vil kunne være genstand for partipolitisk konflikt. Ser vi først på 'issue-ejerskabet', er der ingen tvivl om, at arbejdsmarkedet og arbejdsmarkedspolitikken har været og er en af Socialdemokraternes vigtigste politiske mærkesager. I hvert fald historisk har arbejdsmarkedspolitikken været grundstenen for den velfærdspolitik, der i efterkrigstiden har været partiets væsentligste ressource i

konkurrencen om vælgerne (Esping-Andersen 1985; Klitgaard 2007). Borgerlige partier har til sammenligning ikke samme partipolitiske særinteresser bundet til arbejdsmarkedspolitikken, ligesom vælgerne bedømmer de borgerlige partiers kompetencer på området dårligere end socialdemokraternes (Goul Andersen 2003. Mens Socialdemokraterne således må antages at have en præference for en centraliseret arbejdsmarkedsforvaltning for at kunne 'credit-claim' på området, vil de borgerlige partier i højere grad have et incitament til at skabe en struktur, som beskytter dem mod den kritik, der kan opstå som følge af f.eks. høj ledighed og ikke-efficiente arbejdsmarkedspolitiske programmer. De borgerlige partier kan derfor i højere grad formodes at have præferencer for en decentral struktur, der indebærer, at det decentrale niveau må tage sin del af ansvaret for opståede problemer.¹

Ser vi dernæst på policy-præferencerne, er Socialdemokraternes arbejdsmarkedspolitiske præferencer kendetegnet ved at være intervenerende og baseret på omfattende programmer for aktiv arbejdsmarkedspolitik i form af arbejdsformidling, jobtræning og videre- og efteruddannelse, samtidig med at arbejdsmarkedspolitikken opfattes som et væsentligt instrument i den økonomiske politik. Realisering af sådanne strategier fordrer, som nævnt tidligere, gode muligheder for statslig styring og regulering af området (jf. Rothstein 1996). Uden i øvrigt at dramatisere forskellene på socialdemokratiske og borgerlige regeringers arbejdsmarkedspolitiske strategier, når disse realiseres i praksis, har de borgerlige partier traditionelt bekendt sig til en mindre intervenerende strategi på området. De har været kritiske overfor dele af den aktive arbejdsmarkedspolitik og haft præferencer for et i højere grad markedsreguleret arbejdsmarked, hvilket alt andet lige kræver færre direkte politiske styringsmuligheder.

Samtidig involverer de borgerlige partiers økonomiske politik i mindre grad arbejdsmarkedet som et centralt instrument (se f.eks. Klitgaard 2002). Derfor vil centrale styrings- og reguleringsmuligheder alt andet lige være mindre vigtige for borgerlige partier end Socialdemokraterne.

Ser vi endelig på partierne som agenter for organisationerne, bliver billedet mindre klart, hvad angår forskelle mellem partierne. Men det må forventes, at interesseorganisationerne søger indflydelse på den politiske beslutningsproces, hvis nogen søger at ændre de korporative strukturer, som sikrer de samme organisationer privilegier på et forvaltningsområde (Winter 2004). På arbejdsmarkedsområdet er den dominerende konfliktlinje parallel med den dominerende konfliktlinje i Folketinget, hvilket indebærer, at arbejdsgiverorganisationerne traditionelt har tætte kontakter til de borgerlige partier og lønmodtagernes organisationer til Socialdemokraterne (Christiansen & Nørgaard 2003, kap. 8). Som udgangspunkt er Socialdemokraterne traditionelt stærkere fortalere for de korporative strukturer i arbejdsmarkedsforvaltningen end de borgerlige partier (Cameron 1984; Katzenstein 1985; Lijphart & Crepaz 1991; Christiansen & Nørgaard 2003). Mens de borgerlige partier kan tænkes at have præferencer for at afvikle sådanne korporative strukturer i bestræbelsen på at reducere organisationernes indflydelse og stimulere en mere markedsdrevet arbejdsmarkedspolitik, må man samtidig forvente, at arbejdsgivernes organisationer vil søge indflydelse på de borgerlige partiers – in casu regeringens – dispositioner. De vil søge at påvirke de borgerlige partier til at opretholde en centraliseret arbejdsmarkedsforvaltning.

Alt i alt er vores teoretiske argumentation altså, at VK-regeringens mulighed for at realisere forslaget om den enstrengede kommunale arbejdsmarkedsforvaltning dels

begrænses af et relativt stort partipolitisk konfliktpotentiale på netop dette område, dels et stort potentiale for at komme i konflikt med velorganiserede eksterne interesser, som traditionelt formår at koordinere interessevaretagelsen, når den politiske kamp handler om institutionelle goder. Såvel oppositionspartier som interesseorganisationer må forventes at gøre sig betydelige anstrengelser for at opnå indflydelse på beslutningsprocessen og udfaldet af denne. I den følgende analyse vil vi undersøge, hvilken af de tre ovennævnte forklaringer, der har størst gyldighed for udfaldet af reformen på arbejdsmarkedsområdet.

Strukturreform på arbejdsmarkedet: Aktørernes præferencer

Da VK-regeringen træder til i november 2001, foretager den en ressortomlægning mellem Beskæftigelsesministeriet og Socialministeriet. Myndighedsansvaret for kontanthjælpsmodtagerne flyttes fra sidst- til førstnævnte. Dette første signal om, at regeringen intenderer at samle myndighedsansvaret på arbejdsmarkedsområdet i en enkelt streng, forstærkes med et reformarbejde, regeringen indleder knapt et år efter dens tiltrædelse under overskriften *Flere i arbejde*. I oplægget til reformarbejdet tilkendegiver regeringen, at endemålet er en enstrengt arbejdsmarkedsforvaltning (Regeringen 2002, 9). I praksis sker der imidlertid ikke noget, før spørgsmålet om arbejdsmarkedsforvaltningen bliver en del af strukturreformsprocessen.

Denne indledes med nedsættelsen af Strukturkommissionen i efteråret 2002 (jf. Christiansen & Klitgaard 2008, kap. 4). Til trods for, at regeringen og beskæftigelsesministeren ikke officielt tilkendegiver, om der arbejdes på at forankre arbejdsmarkedsforvaltningen i kommunalt eller statsligt regi,

er Strukturkommissionens senere og meget klare anbefaling af en kommunalisering af området et direkte udtryk for ministerens og regeringens præferencer. Beskæftigelsesministeriet afleverer ligesom de øvrige berørte ministerier en såkaldt sektorrapport til Strukturkommissionen i april 2003 (Beskæftigelsesministeriet 2003), og kommissionsmedlemmernes tolkning af rapporten er, at ministeriet serverer arbejdsmarkedsområdet til kommunerne på et sølvfad (interview, Poul Erik Mouritzen). Den oplevelse skal kommissionsmedlemmerne nu også gerne få, eftersom sektorrapportens analyse af indsatsen i kommunerne og AF-systemet netop skal begrunde en kommunalisering af området. Under arbejdet med sektorrapporten bliver embedsmændene i Arbejdsmarkedsstyrelsen (AMS), som er den egentlige producent af rapporten, bedt om at *“regne på alt, hvad der bevægede sig, men vi skulle ende på at konkludere, at kommunerne var bedst”* (interview, Lars Goldschmidt I).

Regeringens præference for en ny organisering af arbejdsmarkedsforvaltningen er altså en kommunal forankring. Den ene årsag til denne præference er, at en kommunaliseret arbejdsmarkedsforvaltning menes at have indbyggede ‘blame avoidance’-muligheder. Ministeriets departementschef menes f.eks. at arbejde for en kommunalisering af beskæftigelsespolitikken, fordi han derigennem kan opnå en beskyttelse af ministeren og således flytte ansvaret for, hvordan ‘en notorisk problemsektor’ udvikler sig så langt væk fra denne som muligt. Den anden årsag er, at beskæftigelsesministeren er stærkt kritisk overfor det statslige AF-system og i særdeleshed dets korporative organiseringsform, som sikrer arbejdsmarkedets parter en betragtelig indflydelse på området (interview, Lars Goldschmidt II).

Mens regeringen foretrækker en kommunalt forankret arbejdsmarkedsforvaltning, foretrækker Socialdemokraterne den stats-

lige forankring. Socialdemokraterne blokerer ikke som sådan for bestræbelserne på at samle myndighedsansvaret på området, hvorfor den store knast er, i hvilket regi ansvaret skal samles. I oktober 2003 meddeler daværende partiformand Mogens Lykketoft under en tale til de delegerede på LO’s kongres, at han foretrækker at etablere et fælles statsligt aktiverings- og jobformidlingssystem for dagpenge- og kontanthjælpsmodtagere – et forslag som ikke blot får opbakning fra LO, men også fra DA (Christiansen & Klitgaard 2008, kap. 7).

LO og DA finder ofte sammen i strategiske alliancer, når fælles institutionelle interesser er på spil (Christiansen et al. 2004, 287). Således også i denne sammenhæng. Umiddelbart før sommerferien 2003 begynder LO og DA at koordinere deres forsøg på at påvirke beslutningsprocessen, hvilket der anvendes betydelige ressourcer på. Begge organisationer har nemlig analyseret sig frem til, at beskæftigelsesindsatsen meget vel kan blive den ‘luns’, kommunerne skal have for positivt at gå ind i den kommunale sammenlægningsproces, som også er en del af strukturreformsprocessen, og *“det var et skrækscenarium for parterne”* (interview, Tina Voldby). Den strategiske alliance mellem parterne dannes i forbindelse med afleveringen af Beskæftigelsesministeriets sektorrapport til Strukturkommissionen i april 2003. Derpå indledes en koordineret interessevaretagelse, der udmunder i, at parterne selv spiller ud med en model for *Fremtidens arbejdsmarkedsservice*, som præsenteres på Christiansborg 10. dec. 2003, dvs. en måned før Strukturkommissionen offentliggør sin betænkning (interview, Tina Voldby).

Modellen tager udgangspunkt i det eksisterende system med beskæftigelsesministeren og et nationalt beskæftigelsesråd som øverst ansvarlige myndighed, en regional myndighed, som udfylder rammerne og prioriterer indsatsen, hvortil kommer lo-

kalt beliggende arbejdsmarkedscentre, som har kontakten til borgerne og virksomhederne. Det nye system skal yde service til alle uafhængigt af ydelsesstatus, men der skal fortsat være et incitament til at lade sig forsikre, hvorfor det todelte ydelsessystem skal opretholdes. A-kasserne beholder således deres funktioner, mens finansieringen af de 'kommunale grupper', der henvises til arbejdsmarkedssystemet, overgår til staten (DA et al. 2003, 3-4). Det turde være overflødigt at nævne, at organisationerne anbefaler, at parterne får en enten styrende eller rådgivende funktion på alle tre niveauer.

Aktørernes præferencer for en ny arbejdsmarkedspolitisk forvaltning lader sig i det store og hele fint forklare med de tidligere skitserede teoretiske ræsonnementer. Dog er det ikke umiddelbart muligt at forbinde det socialdemokratiske udgangspunkt med, at partiet tager direkte stemmemaksimerende hensyn. Til gengæld er partiets præferencer tæt relateret til udgangspunktet for arbejdsmarkedets parter, som forsøger at sikre den korporativt organiserede og centraliserede myndighedsudøvelse på området. Den borgerlige regering har til gengæld præferencer for en decentraliseret struktur, der for det første vurderes som velegnet til at opnå øget beskyttelse af ministeren, og for det andet antages at kunne svække arbejdsmarkedets parters indflydelse på. Der foreligger ikke indikatorer på, hvilke policy-strategier aktørerne forventer at kunne realisere i kraft af deres foretrukne forvaltningsmodeller. Men deres forvaltningspolitiske præferencer ligger fint i forlængelse af antagelserne om, hvilke strukturer der normalt opfattes som gunstige for deres traditionelt foretrukne policy-strategier.

Forhandlingsprocessen: Optakt og første fase

Scenen er dermed sat for den forhandlingsproces, der officielt indledes umiddelbart

efter regeringens offentliggørelse af sit samlede forslag til strukturreformen den 27. april 2004. Uofficielt er forhandlingerne om arbejdsmarkedsdelen af reformen dog påbegyndt en måned tidligere, eftersom socialdemokraternes arbejdsmarkedspolitiske ordfører, Jan Petersen, og beskæftigelsesministeren har holdt to møder, før regeringen præsenterer sit udspil. Den socialdemokratiske ordfører fornemmer, at regeringen på disse møder forsøger at få opbakning til den model, der officielt skal præsenteres to uger senere. Men opbakning får regeringen ikke, tværtimod. Socialdemokraterne finder, at regeringens udspil ligner Strukturkommissionens forslag til forveksling, hvorfor det må afvises, hvis det uændret indgår i det forslag, regeringen står for at skulle offentliggøre (Socialdemokraterne v. Jan Petersen 2004, arkivmateriale).

Regeringens forslag til strukturreform på arbejdsmarkedet er skitseret i boks 1 (på næste side), og regeringen spiller vitterligt ud med det rene snit, som også kommissionen anbefalede.

I dagene efter regeringens præsentation af sit udspil er der sonderinger mellem regeringen og Folketingets partier, hvor reformudspillet konsekvenser for sektorområderne præsenteres i detaljer og danner ramme for relativt løse diskussioner. Sonderingerne mellem regeringen og den socialdemokratiske forhandler Jan Petersen, som er flankeret af den radikale Anders Samuelsen og Ole Sohn fra SF, indebærer ikke på noget tidspunkt reelle forhandlinger. Regeringen forsøger ad flere omgange at overbevise modparten om det hensigtsmæssige i den præsenterede model og understreger i en række papirer, som oppositionspartierne præsenteres for, at staten og arbejdsmarkedets parter fortsat vil være dominerende aktører i fremtidens arbejdsmarkedspolitiske forvaltning. Men lige lidt hjælper det. I denne første forhandlingsfase, dvs. før første

- Enstrenget kommunalt forankret beskæftigelsessystem
- Kommunale jobcentre tager sig af alle opgaver for forsikrede og ikke-forsikrede ledige
- Kommunal finansiering af alle udgifter til passiv og aktiv arbejdsmarkedspolitik med statslig refusion
- Tæt styring fra centralt niveau. Et mindre antal regionale enheder overvåger jobcentrenes resultater og løser tværgående opgaver
- A-kasserne bevarer deres funktioner og opgaver
- Arbejdsmarkedets parter repræsenteres på alle niveauer. Rådgiver og medvirker til at udvikle beskæftigelsesindsatsen

Kilde: Regeringen 2004

sammenbrud i de generelle forhandlinger om strukturreformen i slutningen af juni, er forhandlingerne om den arbejdsmarkedspolitiske forvaltning derfor også præget af det problem, der gør sig gældende ved 'det store bord'. Der er ikke tale om egentlige forhandlinger, men om en regering, der præsenterer en reform, en opposition, der stiller spørgsmål og er kritisk, og dermed to forhandlingsparter, som ikke kan finde en fælles platform at forhandle fra (interview, Jan Petersen II; jf. også Christiansen & Klitgaard 2008, kapitel 5).

Arbejdsmarkedets parter har så godt som fuld information om, hvad der foregår i forhandlingslokalet og direkte adgang til hver sine forhandlere. LO og DA kører et tæt parløb under varetagelsen af fælles interesser, og arbejdsdelingen er den traditionelle med LO, der tager sig af Socialdemokraterne, mens DA primært presser på hos regeringen – fortrinsvis hos beskæftigelsesministeren og dennes pressechef (interview, Tina Voldby). At LO tager sig af Socialdemokraterne skal forstås i den direkte betydning, at organisationen sekretariatsbetjener partiets forhandler under hele processen (interview, Jan Petersen II). Alle mødepapirer ender således i hænderne på LO-DA akse – med den socialdemokratiske forhandler i rollen

som fodermester – hvilket DA kan udnytte under organisationens kontakter til regeringssiden (interview, Tina Voldby).

Selvom arbejdsmarkedets parter såvel politisk som ideologisk er tæt forbundet med hver sin parlamentariske koalition, er disse bindinger altså ikke stærkere, end at de i fællesskab kan alliere sig med en af koalitionerne under varetagelsen af fælles institutionelle præferencer. De arbejder gennem hele processen tæt sammen med Socialdemokraterne i bestræbelsen på at bevare den centraliserede og korporative arbejdsmarkedsforvaltning, som sikrer dem en stærk institutionel position på området.

Fra én kommunal streng til A, B og C-centre

De 'store' forhandlinger bryder sammen – første gang – d. 25. maj 2004 (jf. Christiansen & Klitgaard 2008, 121ff.). Frem mod dette sammenbrud flytter forhandlingsparterne sig ikke meget i forhold til hinanden, hverken ved forhandlingerne om reformen som sådan eller ved forhandlingerne om arbejdsmarkedsforvaltningen. Da forhandlingerne genoptages 11. juni, kommer der mere skred i sagerne. På arbejdsmarkedsområdet præsenteres Socialdemokraterne nu for en model, som indeholder en stor indrømmelse i

forhold til planen om den kommunaliserede arbejdsmarkedspolitiske forvaltning.

Den reviderede model inddeler kommunale jobcentre i A-, B- og C-centre. A-centre dækker over jobcentre, hvor staten alene varetager generelle serviceopgaver, men hvor staten og kommunen samarbejder om beskæftigelsesindsatsen for ledige i starten af et ledighedsforløb. Dagpengemodtagere med særlige problemer skal efter seks måneders ledighed henvises fra A-centret til et af ca. 40 B-centre, som er jobcentre med særlige opgaver. Her varetager staten både generelle og særlige opgaver over for ledige dagpengemodtagere, men samarbejder i øvrigt med de kommunale myndigheder om en række opgaver. C-centre er til gengæld betegnelsen for 15-20 særlige pilotprojekter, der udpeges blandt B-centrene, hvor regeringens oprindelige udspil med en kommunalisering af beskæftigelsesindsatsen fastholdes, dvs. jobcentre, hvortil beskæftigelsesministeren har delegeret den statslige del af indsatsen til kommunalbestyrelsen (Beskæftigelsesministeriet 2004). Årsagen til regeringens sondring mellem A- og B-centre er, at der på dette tidspunkt ikke er klarhed over, hvor mange kommuner der vil blive i den nye struktur, og om alle kommuner bliver store nok til at få B-center status. A-centrene er derfor tænkt som en løsning til små kommuner, som kan få problemer med den faglige bæredygtighed på området (interview, Lars Goldschmidt II).

Den socialdemokratiske forhandler betragter dette nye udspil som en åbning for realitetsforhandlinger, fordi regeringen har opgivet tanken om ensidigt at forankre den arbejdsmarkedspolitiske forvaltning hos kommunerne, hvorfor Socialdemokraterne og de radikale reagerer offensivt på regeringsindrømmelsen. De præsenterer d. 14. juni en alternativ model for beskæftigelsesministeren (interview, Jan Petersen II). Også denne model opererer med ideen om

enstregede jobcentre som borgernes og virksomhedernes ene indgang til arbejdsmarkedssystemet – centre, der enten kan etableres som selvejende institutioner eller som centre, hvor myndighedsansvaret er delt mellem stat og kommune, og hvor der i øvrigt indgår en partsbaseret bestyrelse eller rådgivende udvalg (Socialdemokraterne 2004, arkivmateriale).

Der er tydelige fælles snitflader mellem denne model og regeringens B-centre, men også den væsentlige forskel at Socialdemokraterne ikke har udgangspunkt i kommunestrukturen men såkaldte arbejdskraftoplande (Socialdemokraterne 2004, arkivmateriale). Hvis arbejdskraftoplandet dækker to eller tre kommuner, skal oplandets jobcenter baseres på et samarbejde mellem AF og disse to-tre kommuner. For Socialdemokraterne og arbejdsmarkedets parter handler det nu om at få A- og C-centrene ud af aftaleteksten. Kerneproblemet er C-centrene, der som en trojansk hest på længere sigt kan danne grundlag for at kommunalisere arbejdsmarkedsförvaltningen. Uden at forhandlerne omkring beskæftigelsesministerens bord på noget tidspunkt er i tvivl om, at C-centrene er den egentlige knast, udviser begge parter en samtidig paradoksal forsigtighed med at tage fat på den.

For Socialdemokraternes forhandler skyldes forsigtigheden, at han vil undgå at presse kollegerne ved 'det store bord'. En indrømmelse fra regeringen og evt. et delresultat på beskæftigelsesområdet kan gøre det problematisk for de øvrige socialdemokratiske forhandlere at få indrømmelser på økonomien. Han siger:

"Hvis de havde været snedige i regeringen og ville have haft noget energi i forhandlingerne for at svække den socialdemokratiske modstand, så skulle Claus Hjort have klappet til med et delforlig her. Så var der skabt noget

dynamik, for så var der en ret stor kommunalreformsklump, der var kommet igennem. Men jeg må også sige, at jeg pressede ikke meget på, for at vi skulle være helt færdige. Fordi det ville betyde, at jeg skabte en dynamik, som ville blive ustyrlig for de andre. [...]. Men hvis Claus Hjort direkte havde budt mig det [at fjerne C-centrene, pmc & mbk] så havde jeg haft et problem” (interview, Jan Petersen II).

Den 15. juni om eftermiddagen lægger beskæftigelsesministeren et nyt aftaleudkast på bordet. Det forsøger at imødekomme de socialdemokratiske og radikale krav ved at reducere A-centrene til såkaldte kvikskranke, mens antallet af C-centre er nede på syv. Men beskæftigelsesministeren er faktisk parat til at fjerne C-centrene helt. Ligesom Jan Petersen imidlertid er forsigtig med at presse på for indrømmelsen, er beskæftigelsesministeren forsigtig med at tilbyde den, fordi han er usikker på modpartens strategi. Regeringens indstilling er, at hvis C-centrene fjernes, skal man ikke ned i aftaleteksten igen med henblik på at foretage yderligere ændringer på snitfladen mellem A-centre og B-centre. Hvis C-centrene fjernes, skal Socialdemokraterne og de radikale acceptere den øvrige del af konstruktionen (interview, Tina Voldby). Og det er helt rigtigt set, at oppositionspartierne ikke vil stille sig tilfreds med at få C-centrene fjernet fra aftalen. Hvis C-centrene var blevet fjernet, “..så var vi gået i gang med at barbere på A-centrene, så de kun fik banale funktioner, og at det reelle jobcenter, det er B-centrene” (interview, Jan Petersen II). Både regeringen og Socialdemokraterne er med andre ord forsigtige med at rokke ved det element, som kan give det endelige gennembrud.

Sidst på eftermiddagen 15. juni beder Socialdemokraterne og de radikale om udsættelse af forhandlingerne, fordi de har behov for at gennemgå teksten alene og i øvrigt

gøre status over forhandlingerne. Udgangen bliver, at beskæftigelsesministeren telefonisk meddeles, at det ikke tjener noget formål at fortsætte drøftelserne, før der er afrapporteret til forhandlerne i Indenrigsministeriet (SR-notat 2004, arkivmateriale).

Ministeren meddeles, at de tilbageværende syv pilotprojekter og opdelingen mellem A- og B-centre fortsat er problematisk. Den interne bekymring er desuden, at oppositionspartierne er usikre på, om der er “..tankemæssig sammenhæng mellem..” regeringens nye udkast og Socialdemokraternes udspil fra d. 14. juni. Partiernes status over forhandlingerne på arbejdsmarkedsområdet slutter således med en bemærkning om, at det dårligste resultat vil være “..at vi laver noget, som vi fortryder, og får problemer med før valget og vil indskrænke vore muligheder efter valget” (SR-notat 2004, arkivmateriale).

Da forhandlingerne om arbejdsmarkedsforvaltningen og strukturreformen som helhed er brudt endeligt sammen d. 17. juni (jf. Christiansen & Klitgaard 2008, kap. 5), er regeringen principielt frit stillet til at lægge det oprindelige udspil på bordet. Det gør den ikke. Udgangspunktet for de afsluttende forhandlinger med Dansk Folkeparti på arbejdsmarkedsområdet bliver det resultat, hvortil man nåede inden det endelige forhandlingssammenbrud. Indenrigs- og sundhedsministeren samt finansministeren er faktisk villige til at imødekomme kravet om at droppe C-centrene, også efter det endelige forhandlingssammenbrud, men de ender alligevel med at være indeholdt i det forlig, der forholdsvis hurtigt slutes med Dansk Folkeparti. Den endelige aftale er derfor nærmest identisk med den sidste aftaletekst, regeringen præsenterede for Socialdemokraterne og de radikale. Det vil sige en aftale med A-centre, etablering af op til 40 B-centre, og iværksættelse af 10 pilotprojekter, dvs. C-centre (Regeringen & Dansk Folkeparti 2004).

I forbindelse med forligets udmøntning i Folketinget ender det dog med, at A-centrene glider ud. På dette tidspunkt er der kommet klarhed over kommunesammenlægningerne, og alle de nye kommuner menes store nok til at kunne få status af B-centre. Men selv efter den parlamentariske vedtagelse fortsætter arbejdsmarkedets parter kampen. Den endelige lovs formuleringer om, at beskæftigelsesministeren kan delegere den statslige del af jobcentrets opgaver til kommunerne lægger ingen begrænsninger på, hvor mange eller hvilke kommuner ministeren kan delegere sin kompetence til. Og da ministeren til benefice for KL ender med at udpege 14 og ikke 10 forsøgskommuner, frygter arbejdsmarkedets parter, at disse kan komme til at dække 40-50 procent af arbejdsmarkedet. Især LO er derfor aktiv over for de socialdemokratiske storbyborgmestre for at få dem til at holde sig ude af forsøgsvirksomheden. Store byer som Aalborg og Århus (som atter fik socialdemokratisk borgmester efter valget i november 2005) vil ikke være med (interview, Peter Gorm Hansen).

Kampen om institutionelle goder

Alt i alt er resultatet af strukturreformen på arbejdsmarkedsområdet, at der nok gennemføres betydelige ændringer i forvaltningsstrukturen på området, men det delte myndighedsansvar for ledige, som modtager forskellige former for ydelser, fortsætter i den nye struktur. Det er om noget en illustration af, hvordan politiske institutioner, som over tid mobiliserer politiske interesser med såvel muligheder for som incitamenter til at forsvare dem, er svære at ændre (Pierson 2000). Helt som forventet viser analysen af jobcentrenes etablering nemlig, at reformprocessen på arbejdsmarkedet i høj grad handler om at sikre sig selv og afskærme andre fra institutionelle positio-

ner i den politiske og administrative beslutningsproces. Interesseorganisationernes præferencer og strategier i beslutningsprocessen er således helt forudsigelige. LO og DA arbejder i fællesskab for at bevare den statslige forankring, hvorigennem arbejdsmarkedets hovedorganisationer gennem en lang årrække har haft et godt greb om den arbejdsmarkedspolitiske indsats. I denne proces er Socialdemokraterne pr. sædvane tæt allieret med LO. Endog i en sådan grad, at det ikke er helt enkelt at gennemskue, hvor LO slutter og Socialdemokraterne begynder. Mod sædvane er DA også i båd med Socialdemokraterne – tilmed imod den borgerlige regering. Socialdemokraterne må i denne proces siges at have ageret som en stærk agent for interesseorganisationerne på arbejdsmarkedet.

I forhold til de teoretiske antagelser finder vi ingen indikationer på, at Socialdemokraternes partipolitiske position kan forklares ved de muligheder for 'credit-claiming', der kunne være forbundet med en statsligt styret arbejdsmarkedspolitik. Til gengæld synes hensynet til policy-maksimering at være en af begrundelserne for partiets udgangspunkt. Når den socialdemokratiske forhandler forfølger partiets interesse i forhandlingerne, gør han det således med stærk rygdækning fra de daværende formænd for Socialdemokraterne og Det Radikale Venstre, fordi de er bange for, at der med en kommunalisering af arbejdsmarkedsforvaltningen sættes et strukturpolitisk værktøj i arbejdsmarkedspolitikken og den økonomiske politik over styr (interview, Jan Petersen II).

På modsat vis har vi ikke noget belæg for at konkludere, at regeringen og beskæftigelsesministeren foretrækker en kommunaliseret arbejdsmarkedsforvaltning, fordi denne skulle være velegnet i bestræbelserne på at fremme en mere markedsorienteret arbejdsmarkedspolitik. Til gengæld forføl-

ger ministeren og ministeriet denne model, fordi den menes at have en indbygget 'blame avoidance'-mulighed. Det er også med den begrundelse, DA's Tina Voldby forsøger at påvirke ministeren til at opgive kommunaliseringsplanen, når hun siger til ham:

"[J]amen tør I give den her indsats fra jer? Tør I virkelig at pumpe alle de her milliarder ud i et eller andet udtømmeligt regi, og det er stadigvæk dig, Claus, der skal over og have bank hver eneste uge i Folketinget, og du kan hverken gøre fra eller til" (interview, Tina Voldby).

Hvilken effekt det har på opgivelsen af kommunaliseringen, ved vi ikke, men at ministeren og især departementschefen er optaget af tanken om at kunne afskærme sig selv fra problemerne, angives ikke desto mindre som en af årsagerne til den oprindelige kommunaliseringsplan.

Til gengæld ved vi, at opgivelsen af de oprindelige planer langt hen ad vejen skyldes ønsket om at skabe et bredt forlig om strukturreformen som helhed, og at Socialdemokraterne skulle lokkes med i et sådan via indrømmelser på reformens arbejdsmarkedsdel. Parlamentarisk var det ikke nødvendigt at inkludere Socialdemokraterne for at skabe en 'minimum winning coalition', men regeringen kunne gennem et bredt forlig fremtidssikre reformindholdet samt afskærme sig fra den eventuelle kritik, der måtte opstå. Hensynet til at fremtidssikre reformen fremgår bl.a. derved, at da forhandlingerne med Socialdemokraterne er endeligt brudt sammen, gennemføres ikke en reform med udgangspunkt i regeringens oprindelige udspil, som der, allerede før forhandlingsprocessen reelt blev indledt, var et parlamentarisk flertal bag (Christiansen & Klitgaard 2008, kap. 5). I det endelige forlig var indrømmelserne til Socialdemokraterne bibeholdt trods sammenbruddet i forhandlingerne.

Årsagen til, at regeringen derfor ikke gennemfører det rene snit, den oprindeligt lægger ud med, er derfor, at de aktører, regeringen står overfor, har stærke politiske og institutionelle incitamenter til at varetage et sæt veldefinerede interesser, og at regeringen er villig til at åbne en forhandlingsarena, den principielt kunne holde lukket. Det var nemlig ikke strengt nødvendigt at skabe bred konsensus om reformindholdet, hvilket regeringen dog alligevel forsøger. Alt i alt blev det altså heller ikke i denne omgang, at arbejdsmarkedsforvaltningen blev endeligt samlet i en enkelt streng. Men der blev dog lagt en politisk sti, som peger i retning heraf. Ikke blot i kraft af pilotcentrenes etablering, men ligeså meget i kraft af at jobcentrene er om ikke kommunale så kommunalt baserede. Vi vil derfor ikke blive overraskede, hvis strukturreformen om en årrække blandt meget andet står tilbage som den kritiske politiske begivenhed, der blev afgørende for, at arbejdsmarkedspolitikken på længere sigt faktisk samles i en enkelt kommunal streng.

Den arbejdsmarkedspolitiske del af strukturreformen er en delproces af en reform, som har involveret ændringer i opgavefordelingen og strukturen på en lang række andre områder. Mest markant på sundhedsområdet, skatteområdet, miljøområdet og det sociale område. Der har været megen spekulation og mange gisninger om det politiske rationale bag denne reform, uden at forskningen indtil videre er kommet et sikkert svar nærmere (Bundgaard & Vrangbæk 2007; Christiansen & Klitgaard 2008). I lyset af denne analyse vil vi fremadrettet pege på, at forskningen med fordel kunne interessere sig for den sammenhæng, vi finder mellem regeringens strategier for arbejdsmarkedsområdet og muligheden for at afskærme sig fra de politiske problemer, der som regel koster både stemmer og politisk prestige. Ser vi mere generelt på de noto-

riske problemområder, der også er berørt af reformen, f.eks. sundhedsområdet, det sociale område og miljøområdet, er det karakteristisk, at også disse holdes på afstand af regeringen og centralmagten. Et teknisk betonet område som skatteligningen, der sjældent volder store implementeringsproblemer eller politiske skandaler, har staten

til gengæld ingen problemer med at centralisere (Christiansen & Klitgaard 2008, kap. 8). Vores analyse af arbejdsmarkedsområdet peger således i retning af en teoretisk pointe, der generelt kunne være en forklaring på den fordeling af politiske opgaver mellem administrative niveauer, som bliver resultatet af reformen.

NOTER

1. Man skal ikke være blind for, at dette i nogen grad vil være konjunkturafhængigt. Socialdemokratiske regeringer leder i perioder med høj og vedvarende ledighed med lys og lygte efter ‘blame-avoidance’-muligheder,
- på samme måde som borgerlige regeringer næppe lader en mulighed for at høste den politiske kredit af højkonjunktur og gunstige arbejdsløshedstal gå fra sig.

KILDER

Interviews

Interviewdato	Respondent	Funktion (nuværende position/position under reformforløbet, hvis forskellig fra nuværende)
08.11.2005	Jan Petersen (S) I*	Tidligere medlem af Folketinget/arbejdsmarkedsordfører
24.05.2007	Jan Petersen (S) II	
13.12.2005	Bo Smith I*	Departementschef i Beskæftigelsesministeriet
19.04.2006	Bo Smith II**	
12.12.2005	Lars Goldschmidt I*	Adm. direktør i Foreningen af Rådgivende Ingeniører/direktør i Arbejdsmarkedsstyrelsen
–	Lars Goldschmidt II**	
09.11.2006	Peter Gorm Hansen	Adm. direktør i KL, medlem af Strukturkommissionen
09.11.2005	Helle Seerup*	Konsulent i LO
10.11.2005	Tina Voldby*	Afdelingschef i Teknik/arbejdskraftchef i DA
05.01.2007	Poul Erik Mouritzen	Professor i statskundskab ved Syddansk Universitet, medlem af Strukturkommissionen

* Gennemført af Helene Brinkmann Mikkelsen. ** Gennemført af Rasmus Maltha Rasmussen. Øvrige interviews gennemført af forfatterne og studentermedhjælpere

Arkivmaterialer

I artiklen henvises der flere steder til interne notater, arbejdspapirer, brevudvekslinger, mødereferater m.v.

Materialet er eksklusivt stillet forfatterne til rådighed af Jan Petersen, Ole Stavad og Marianne Jelved.

REFERENCER

- Beskæftigelsesministeriet (2003): *Beskæftigelsesministeriets sektoranalyse til Strukturkommissionen*, København, Beskæftigelsesministeriet.
- Beskæftigelsesministeriet (2004): *Udkast til aftale på Beskæftigelsesområdet*, udateret.
- Betænkning 1434 (2004): *Strukturkommissionens betænkning*, København, Strukturkommissionen.
- Blom-Hansen, Jens & Thomas Pallesen (2001): The Fiscal Manipulation of a Decentralized Public Sector: Macro-Economic Policy in Denmark, i *Environment and Planning C: Government and Policy*, 19, 607-623.
- Bundgaard, Ulrik & Karsten Vrangbæk (2007): Reform by Coincidence? Explaining the policy process of structural reform in Denmark, i *Scandinavian Political Studies*, 30, 4, 491-520.
- Cameron, David R. (1984): Social Democracy, Corporatism, Labor Quiescence and the Representation of Economic Interest in Advanced Capitalist Society, i John H. Goldthorpe (red.): *Order and Conflict in Contemporary Capitalism*, Oxford, Clarendon Press.
- Christiansen, Peter Munk & Michael Baggesen Klitgaard (2008): *Den utænkelige reform. Strukturreformens tilblivelse*, Odense, Syddansk Universitetsforlag.
- Christiansen, Peter Munk & Asbjørn Sonne Nørgaard (2003). *Faste forhold og flygtige forbindelser*, Aarhus, Aarhus Universitetsforlag
- Christiansen, Peter Munk & Asbjørn Sonne Nørgaard (2006): Whose Agents? Non-Governmental organizations in policy-proposing commissions: agents of government or opposition parties?, i Dietmar Braun & Fabrizio Gilardi (eds.): *Delegation in Contemporary Democracies*, London, Routledge, 191-215.
- Christiansen, Peter Munk, Asbjørn Sonne Nørgaard & Niels Chr. Sidenius (2004): *Hvem skriver lovene? Interesseorganisationer og politiske beslutninger*, Århus, Aarhus Universitetsforlag.
- Damgaard, Bodil (2003): *Social- og arbejdsmarkedssystemerne*, København, Socialforskningsinstituttet.
- Dansk Arbejdsgiverforening, LO, FTF, Lederne & SALA (2003): *Fremtidens arbejdsmarkedsservice*, København, Dansk Arbejdsgiverforening.
- De Swaan, Abram (1973): *Coalition Theories and Cabinet Formation*, Amsterdam, Elsevier.
- Downs, Anthony (1957): *An Economic Theory of Democracy*, New York, Harper & Row.
- Esping-Andersen, Gøsta (1985): *Politics Against Markets. The Social democratic Road to Power*, Princeton, Princeton University Press.
- Folketingstidende*, diverse årgange
- Goul Andersen, Jørgen (2003): Partiernes image: De borgerlige bedst til at sikre velfærden, i Jørgen Goul Andersen & Ole Borre (red.): *Politisk Forandring*, Århus, Academica, 151-170.
- Green-Pedersen, Christoffer & Michael Baggesen Klitgaard (2008): Im Spannungsfeld von wirtschaftlichen Sachzwängen und öffentlichem Konservatismus: Das dänische Wohlfahrtssystem, i Klaus Schubert, Simon Hegelich & Ursula Bazant (red.): *Europäische Wohlfahrtssysteme*, Wiesbaden, VS Verlag für Sozialwissenschaften, 149-168.
- Katzenstein, Peter J. (1985): *Small States in World Markets: Industrial Policy in Europe*, Ithaca, Cornell University Press.
- KL (2004): *KL's høringssvar om udkast til Lov om ansvaret for og styringen af den aktive beskæftigelsesindsats*, København, Kommunernes Landsforening.
- Klemmensen, Robert (2005): Forlig i det danske folketing 1953-2001, i *Politica*, 37, 4, 440-452.

- Klitgaard, Michael Baggesen (2002): Skandinaviske velfærdsstatsreformer i 1990'erne. Når forandringer stabiliserer, i *Politica*, 34, 2, 186-202.
- Klitgaard, Michael Baggesen (2007): Social Democracy and Market-oriented Welfare State Reforms, i *West European Politics*, 30, 1, 172-194.
- Lijphart, Arend & Crepaz, Markus M.L. (1991): Notes and Comments: Corporatism and Consensus Democracy in Eighteen Countries: Conceptual and Empirical Linkages, i *British Journal of Political Science*, 21, 235-256.
- LO (2004): LO's h ringssvar til lov om ansvaret for og styringen af den aktive besk ftigelsespolitik, København, LO.
- Moe, Terry M. (1989): The Politics of Bureaucratic Change, i John E. Chubb & Paul E. Peterson (red.): *Can the Government Govern?*, Washington, D.C., The Brookings Institution, 267-329.
- Moe, Terry M. (1990): Political Institutions: The Neglected Side of the Story, i *Journal of Law, Economics, and Organization*, 6, 213-253.
- Nørgaard, Asbjørn Sonne (1997): *The Politics of Institutional Control: Corporatism in Danish Occupation Safety and Health Regulation & Employment Insurance, 1870-1995*, Århus, Politica.
- Nørgaard, Asbjørn Sonne (1999): Arbejds-markedspolitik: Korporatisme til alle tider og alle sider, i Jens Blom-Hansen & Carsten Daugbjerg (red.): *Magtens organisering. Stat og interesseorganisationer i Danmark*, Aarhus, Systime, 36-60.
- Petrocik, Jon R. (1996): Issue ownership in presidential elections, with a 1980 case study, i *American Journal of Political Science*, 40, 3, 825-850.
- Pierson, Paul (2000): Increasing Returns, Path-dependence, and the Study of Politics, i *American Political Science Review*, 94, 2, 251-267.
- Pierson, Paul (1996): The New Politics of the Welfare State, i *World Politics*, 48, 2, 143-179.
- Regeringen (2002): *Flere i arbejde – handlingssplan*, København, Beskæftigelsesministeriet.
- Regeringen (2004): *Det nye Danmark. En enkel offentlig sektor tæt på borgeren*, København, Regeringen.
- Regeringen og Dansk Folkeparti (2004): *Aftale om strukturreform*. Juni 2004, København, Regeringen og Dansk Folkeparti.
- Rothstein, Bo (1996): *The Social Democratic State*, Pittsburgh, Pittsburgh University Press.
- Str m, Kaare & M ller, Wolfgang C. (1999): Political Parties and Hard Choices, i Wolfgang C. M ller & Kaare Str m (red.): *Policy, Office, or Votes? How Political Parties in Western Europe Make Hard Choices*, Cambridge, Cambridge University Press, 1-35
- Weaver, R. Kent (1986): The Politics of Blame Avoidance, i *Journal of Public Policy*, 6, 4, 371-398.
- Wilson, James Q. (1980): The Politics of Regulation, i James Q. Wilson (red.): *The Politics of Regulation*, New York, Basic Books, 357-447.
- Winter, S ren (2004): Kanalrundfart eller zapning? – Om kanaler og arenaer i den aktive arbejdsmarkedspolitik, i Per Kongsh j Madsen og Lisbeth Petersen (red.): *Drivkræfter bag arbejdsmarkedspolitikken*, København, Socialforskningsinstituttet 03,13?, 268-317.

Peter Munk Christiansen, cand.scient.pol., ph.d. er professor ved Institut for Statskundskab, Aarhus Universitet
e-mail: pmc@ps.au.dk

Michael Baggesen Klitgaard, cand.scient.adm., ph.d. er lektor ved Institut for Statskundskab, Syddansk Universitet
e-mail: mbk@sam.sdu.dk